

**Mehr Verkehrssicherheit für Brandenburg**  
**Dokumentationsreihe zum Verkehrssicherheitsprogramm 2002**

Band 1 „Handlungsfelder und Perspektiven der Verkehrssicherheitsarbeit“  
Dokumentation der Auftaktveranstaltung vom 31. Mai 2001 in Potsdam

**Gefördert aus Mitteln**

des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie  
des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg

**Erstellt durch:**

Institut für angewandte Familien-, Kindheits- und Jugendforschung  
an der Universität Potsdam (IFK)  
Burgwall 15

16727 Vehlefanz

Tel: 03304/39 70 10; Fax: 03304/39 70 16

e-mail: [ifk@rz.uni-potsdam.de](mailto:ifk@rz.uni-potsdam.de)

Internet: <http://www.ifk-vehlefanx.de/>

Bearbeiter: Dipl.-Soz. Andreas Krampe

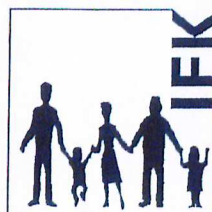
**Koordinierung:**

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Referat 56

Auflage: 600 Exemplare

November 2001

Fotos: Georg Krause Herrnhut, DVR, ADAC



## Inhaltsverzeichnis

*PD Dr. Sturzbecher*

Begrüßung der Teilnehmer .....	1
--------------------------------	---

*Hans-Joachim Vollpracht*

Bilanz und Ausblick zur Verkehrssicherheit in Brandenburg .....	5
---	---

*Prof. Dr. Gerrit Manssen*

Staatliche Schutzpflicht und Verkehrssicherheit .....	13
---	----

*– Diskussion –*

Staatliche Schutzpflicht und Verkehrssicherheit .....	21
---	----

*Prof. Dr. Bernhard Schlag*

Risikofaktor Mensch – Probleme junger und älterer Kraftfahrer und Präventionsmöglichkeiten .....	25
---	----

*Dr. Ingo Pfafferott*

Verkehrserziehung und Verkehrsaufklärung .....	39
--	----

*Dr. Ulrike Reutter*

Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung als Voraussetzung für nachhaltige Verkehrssicherheit .....	47
--	----

*– Diskussion –*

Handlungsfelder „Mensch“ und „Umfeld“ .....	57
---	----

*Dr. Volker Meewes*

Verkehrssicherheit: Straßenraum, -bau und -betrieb .....	63
--	----

*Bernd Ammon*

Innovation der Fahrzeugtechnik – Perspektiven für die Verkehrssicherheit .....	69
---	----

*– Diskussion –*

Handlungsfelder „Straße“ und „Technik“ .....	75
--	----

*Anhang*

Zu den Referentinnen und Referenten .....	79
---	----

Teilnehmerverzeichnis .....	81
-----------------------------	----

Verkehrssicher-  
heitsarbeit –  
ein kooperativer  
Prozess

Durch die wissenschaftliche Begleitung der Verkehrssicherheitsarbeit, die in der Leitlinie 9 des derzeitigen Verkehrssicherheitsprogramms gefordert wird, haben sich zahlreiche neue Erkenntnisse ergeben, die sich nicht mehr in die Struktur des alten Programms integrieren lassen. In der Landesregierung sind wir uns einig, dass hier nicht das Verkehrsministerium allein tätig werden kann. Wir möchten einen Weg beschreiten, der nicht nur alle betroffenen Ministerien in die Verkehrssicherheitsarbeit einbezieht und in die Verantwortung nimmt, sondern allen Fachkundigen und Interessierten die Möglichkeit bietet, sich einzubringen.

Es muss effizient gearbeitet werden, der Bereich der Zusammenarbeit muss stärker und enger gestaltet werden. Weiterhin ist zur Durchsetzung einmal beschlossener Maßnahmen auch eine verstärkte Einbindung der nachgeordneten Bereiche erforderlich. Ich denke hier an die Landkreise und an die Verkehrsämter dort, ich denke aber auch daran, dass diese genannten Stellen im Land vielleicht eines Tages eine ähnliche durchgreifende Bedeutung erlangen wie die Untere Naturschutzbehörde in unserem Land.

Der Erfolg der Verkehrssicherheitsarbeit ist, so könnte man meinen, relativ einfach an der Zahl der Verkehrstoten nachweisbar. In Brandenburg haben wir es geschafft, diese Zahl von 931 im Jahr 1991 (36,6 Verkehrstote je 100.000 Einwohner) auf 425 (16,3 Verkehrstote je 100.000 Einwohner) im vergangenen Jahr zu senken. Der Wermutstropfen daran ist, dass Brandenburg damit noch immer den vorletzten Platz in der Unfallstatistik der Bundesrepublik innehat.

Ein besserer Gradmesser der Verkehrssicherheitsarbeit ist, so meine ich, die Zahl der Unfälle insgesamt zu senken. Denn ist es wirklich ein Erfolg, wenn ein Menschenleben, vielleicht dank besserer Technik, nach einem Unfall nicht auf dem Friedhof, sondern im Rollstuhl endet?

Im Mittelpunkt der Verkehrssicherheitsarbeit muss, wie bisher auch, der Mensch stehen. Das Umfeld, die Straße und die Technik sind dienende Felder, bei denen sich für die Verkehrssicherheitsarbeit Entwicklungsmöglichkeiten ergeben.

Ich denke, dass wir im Verlaufe dieser Reihe von Fachwerkstätten gute Anregungen bekommen werden und unsere Handlungsfelder weiter ausbreiten können, und ich würde mich freuen wenn uns auch die Landtagsabgeordneten weiter bei dieser Arbeit die Treue hielten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



Prof. Dr. Gerrit Manssen

Universität Regensburg

## Staatliche Schutzpflicht und Verkehrssicherheit

### 1. Verfassungsrechtliche Ableitung der staatlichen Schutzpflicht

Die Verpflichtung, den Bürger vor Schäden zu bewahren, ist eines der Grundelemente des modernen Staates. Ideengeschichtlich ist die Schutzfunktion eines seiner zentralen Wesenselemente.<sup>1</sup> Der Bürger wird verpflichtet, sich an die Rechtsordnung zu halten. Er hat deshalb einen Anspruch darauf, dass ihn der Staat vor rechtswidrigen Übergriffen von dritter Seite nach Möglichkeit bewahrt. Nur dadurch rechtfertigt es sich, dass der Staat vom Bürger Rechtstreue und die Einhaltung von formalisierten Verfahren, also den Verzicht auf private Selbsthilfe, verlangt, wenn er sich in seinen Rechten beeinträchtigt fühlt. Zur Schutzpflicht im weiteren Sinne gehört aber auch der Schutz des Bürgers vor einer um sich greifenden Staatsmacht. Prozedurale Garantien sowie der Gedanke der Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte lassen sich als Teil eines umfassenderen Schutzpflichtgedankens verstehen.

In der aktuellen Verfassungsdogmatik wird allerdings insofern eine klare Trennung vorgenommen. Man unterscheidet verschiedene Grundrechtsfunktionen.<sup>2</sup> Die Garantie von Handlungsfreiräumen und Besitzständen wird der Funktion der Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte zugerechnet. Hinzu kommen gegebenenfalls Leistungs- und Teilhaberechte, die ebenfalls auf ein bipolares Verhältnis zwischen Bürger und Staat zugeschnitten sind. Schutzpflichten hingegen werden dort angenommen, wo es um die Beeinträchtigung von grundrechtlich geschützten Gütern durch Dritte geht. Dabei versteht man als Dritte die nicht grundrechtlich gebundene Staatsmacht, also private oder nichtdeutsche staatliche Stellen.

Dies greift allerdings möglicherweise etwas zu kurz. Die Funktion der Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte ist eine etwas späte Verteidigungslinie. Im Vorfeld der Eingriffsabwehrfunktion sind durchaus auch weitere Grundrechtsgelände denkbar, z. B. objektivrechtliche Funktionen und davon ausgehend staatliche Schutzpflichten.

Schlägt man den Bogen zum Verkehrsrecht, so ergibt sich ganz unzweifelhaft, dass der Staat verpflichtet ist, den einzelnen Verkehrsteilnehmer vor Schäden in Schutz zu nehmen, die durch das nicht ordnungsgemäße Verhalten Dritter hervorgerufen werden. Ausdruck dieser Schutzverpflichtung sind beispielsweise die vielfältigen Verhaltensregelungen, die etwa in der Straßenverkehrsordnung zu finden sind. Die Einhaltung der Verkehrsregeln muss der Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten sicherstellen. Der Bürger hat nicht nur das Recht, öffentliche Straßen zu Zwecken des Verkehrs zu benutzen. Er hat auch einen grundsätzlichen Anspruch darauf, dass dies gefahrlos geschehen kann. Dass die staatliche Schutzverpflichtung deshalb gerade auch im Verkehrsrecht Anwendung findet, dürfte somit unzweifelhaft sein.

*Staatliche Schutzpflicht – Grundelement des Staates und Anspruch des Bürgers*

*Ein Eingriffsabwehrrecht gegen Schäden durch Dritte*

*Anwendung der staatlichen Schutzpflicht im Verkehrsrecht*

<sup>1</sup> Zur ideengeschichtlichen Entwicklung siehe *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, 1997; vgl. weiterhin *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983.

<sup>2</sup> Vgl. dazu *Manssen*, Grundrechte, 2000, S. 11 ff.



Anwendungspro-  
bleme grundrecht-  
licher Regelungen  
im Verkehrsrecht

Die verfassungsrechtliche Problematik staatlicher Schutzverpflichtung im Verkehrsrecht ist deshalb nicht grundsätzlicher Art. Gleichwohl führt eine Diskussion hierüber nahezu zwangsläufig in konkrete Anwendungsprobleme. Dies betrifft zunächst die Konkretisierungsfähigkeit grundrechtlicher Ableitungen im Hinblick auf konkrete Problemstellungen. Ist beispielsweise ein Tempolimit auf Autobahnen verfassungsrechtlich zulässig (zweifelloos ja), ist es aber verfassungsrechtlich geboten (wohl nein).<sup>3</sup> Gleiches gilt hinsichtlich der Promillegrenze. Auch in Deutschland wäre es verfassungsrechtlich zulässig, eine 0,0-Promille-Grenze vorzusehen. Verfassungsrechtlich geboten ist dies nach derzeitigem Stand der Erkenntnisse nicht. Der Staat erfüllt seine grundsätzliche Schutzverpflichtung durch eine Regelung wie sie heute gilt und durch entsprechende polizeiliche Kontrollen jedenfalls dem Grunde nach. Juristisch gesprochen: Ein Verstoß gegen das sogenannte Untermaßverbot ist in solchen Fällen nicht feststellbar.<sup>4</sup> Ein Verfassungsverstoß wäre dem Staat nur dann vorzuwerfen, wenn seine Maßnahmen zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit evident unzulänglich wären.

Der Grundsatz  
der Gestaltungs-  
freiheit...

Der Grundsatz der Gestaltungsfreiheit von Legislative und Exekutive ist vor allem dann zu beachten, wenn bestimmte verkehrspolitische Entscheidungen vor dem Bundesverfassungsgericht eingeklagt werden. Die Präsidentin des Gerichts, Frau Limbach, hat in jüngerer Zeit zurecht darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgerichts nicht dazu da ist, zu verkehrspolitischen Streitigkeiten Stellung zu nehmen.<sup>5</sup> Mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts lässt sich weder ein bestimmtes Tempolimit noch eine bestimmte Alkoholgrenze noch irgendeine andere verkehrsrechtliche Regelung erstreiten. Damit spielt das Verfassungsgericht für konkrete Fragen der Verkehrssicherheit nur eine Nebenrolle.

....hat einen ver-  
fassungsrechtli-  
chen Rahmen

Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass man sich bei der Diskussion um Verkehrssicherheit quasi im verfassungsfreien Raum befindet. Die objektiven verfassungsrechtlichen Anforderungen gehen ohnehin wohl weiter als die Jurisdiktionskompetenz des Verfassungsgerichts, das stets eine gewisse Balance zu den anderen Gewalten wahren muss. Des weiteren ist durchaus nicht alles, was in der verkehrsrechtlichen oder verkehrspolitischen Diskussion in Deutschland stattfindet, aus verfassungsrechtlicher Sicht tolerabel. Hierzu möchte ich im Folgenden einige Bemerkungen machen.

## II. Ausgewählte Einzelfragen

### 1. Gebot der Entideologisierung

Das Verkehrsrecht  
als zentrales  
Politikfeld

Das Verkehrsrecht als Oberbegriff für das Straßenverkehrs- und Straßenbau-recht ist ein für die Bundesrepublik zentrales Politikfeld. Für einen hochentwickelten Industrie- und Dienstleistungsstandort ist die zügige Erreichbarkeit der einzelnen Regionen des Bundesgebietes ein erstrangiges politisches Ziel. Dies dürfte über die Grenzen der politischen Parteien hinweg anerkannt sein.

Wirkungs-  
überprüfung  
verkehrsrechtlicher  
Maßnahmen

Hochgradige politische Relevanz birgt jedoch auch Gefahren in sich. So ist insbesondere im Verkehrsrecht die Tendenz zu beobachten, dass Sachargumente durch Ideologien ersetzt werden. Angesichts von immer nahezu 8.000 Verkehrstoten im Jahr kann es sich das Verkehrsrecht jedoch nicht leisten, wissenschaftliche Erkenntnisse durch politisch gewünschte Vermutungen zu ersetzen. Vor allem verlangt es die staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit, dass die Wirkungsweisen von verkehrsrechtlichen

<sup>3</sup> Vgl. auch die Überlegungen des damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Herzog, in: 30. VG T 1992, 25 (32).

<sup>4</sup> Zum Untermaßverbot siehe Manssen, Staatsrecht I, Grundrechtsdogmatik, 1995, Rdnr. 232 ff.

<sup>5</sup> Siehe Limbach, NZV 2001, 97 f.



Maßnahmen exakt verifiziert werden. Dies ist letztlich ein unmittelbares Verfassungsgebot. Hieran ist um so dringender zu erinnern, als Sicherheitsuntersuchungen im Verkehrsrecht eine lange Tradition haben und in Deutschland in vielfältiger Weise Sachverstand vorhanden ist, um die Wirkungsweise von verkehrstechnischen Maßnahmen zu überprüfen.

Hier sollen nur einige wenige Beispiele genannt werden: Die Anordnung von Tempo-30-Zonen erweist sich beispielsweise nur dann als Sicherheitsgewinn, wenn die Geschwindigkeit in solchen Zonen auch effektiv abgesenkt wird. Es ist deshalb sehr fraglich, ob mit der Neufassung des § 45 StVO und der erweiterten Möglichkeit zur Einrichtung solcher Zonen für die Verkehrssicherheit etwas gewonnen ist. Ich will dies nicht von vornherein bestreiten. Die Verfassung verlangt jedoch, dass man nicht bei Vermutungen stehen bleibt, sondern zu einer Überprüfung der Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit kommt. Ähnliches gilt für die Regelung des § 20 StVO. Das Ziel, vor allem Schulkinder beim Einsteigen in Busse besonders zu schützen, ist zweifellos nicht zu beanstanden. Fraglich ist jedoch, ob die entsprechende Regelung in der StVO hierzu irgend etwas Sinnvolles beiträgt. Auch derjenige, der die Frage stellt, ob dies vielleicht gar nicht der Fall ist, muss das Recht haben, nicht sofort als möglicher „Kindermörder“ bezeichnet zu werden.

Wirksamkeit des  
Straßenverkehrs-  
rechts

Zum Gebot der Entideologisierung im Verkehrsrecht gehört aber nicht nur die Rechtsfolgenforschung. Genauso wichtig ist die effektive Umsetzung verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen. Gut deutlich wird dies in der aktuellen Diskussion um sogenannte Baumunfälle.<sup>6</sup> Zur Erinnerung: Pro Jahr sterben im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ca. 2000 Menschen, die von der Straße abgekommen und dann mit einem Baum kollidiert sind. Überträgt man diese Zahl auf Unfälle bei anderen Verkehrsträgern, so würde dies bedeuten, dass im Jahr in der Bundesrepublik Deutschland 20-mal ein ICE-Unglück wie in Eschede stattfindet oder nur auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland pro Jahr 15-mal eine vollbesetzte Concorde abstürzt. Es ist deshalb dringend notwendig, das Problem der Baumunfälle als Verfassungsproblem zu verstehen.

Umsetzung  
verfassungsrecht-  
licher Wertent-  
scheidungen

Dass hierbei Ängste aufkommen, bald würden vergleichbar wie im Westen in den 60er Jahren im breitem Umfang Alleen abgeholzt, ist verständlich. Wer sich die einschlägigen Empfehlungen und gutachterlichen Äußerungen ansieht, sieht jedoch, dass es hierum nicht geht. Alleen sind als kulturelles Gut anerkannt und stehen zu Recht unter besonderen Schutz etwa in der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (Art. 12 Abs. 2 Satz 2), aber auch in § 31 Brand. LNatSchG. Dies kann aber nicht bedeuten, dass man aus dem Ziel der Erhaltung der Alleen das Recht ableitet, entlang von Landstraßen neue Bäume zu pflanzen. Die Begründung ist einfach: Der ökologische Wert von Bäumen am Straßenrand ist gering, der von Büschen und Sträuchern sehr viel höher. Die Bäume lassen sich mit gleichem ökologischen Nutzen ohne Probleme an anderen Stellen pflanzen (z. B. entlang von Feld- und Wanderwegen).

Diese Erkenntnis muss allerdings in der verkehrspolitischen Diskussion durchgesetzt werden. Übermäßige Erwartungen an Juristen und Gerichte sollte man nicht hegen. Das Bundesverfassungsgericht kann insofern kaum weiterhelfen. Es gibt zwar grundsätzlich einen Anspruch des Einzelnen auf staatlichen Schutz, jedoch nicht auf allgemeine Sicherheit. Es kann also nicht ein beliebiger Verkehrsteilnehmer gerichtlich verlangen, dass bestimmte straßengestalterische Maßnahmen vorgenommen oder nicht vorgenommen werden. Ein solcher Anspruch ist dem deutschen Recht fremd.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu ausführlicher *Manssen*, Der Schutz vor Baumunfällen als Aufgabe der staatlichen Straßen- (Bau-)Verwaltung, Rechtsgutachten, 2000; *ders.*, NZV 2001, 149 ff.



### Verfassungsrecht und Amts- haftungspflicht

Aber um es noch einmal zu sagen: Das, was das Bundesverfassungsgericht entscheiden kann und das, was die Verfassung verlangt, ist nicht das Gleiche. Wer dafür eintritt, entlang von Landstraßen systematisch neue Bäume zu pflanzen, plant sich seine Verkehrstoten von morgen. Dies ist nicht nur verfassungswidrig, es ist auch ein Tatbestand, der die Straßenbaulastträger amts haftungspflichtig macht, auch wenn zuzugeben ist, dass die Durchsetzung solcher Amtshaftungsansprüche ungewiss ist. Schwierig ist immer die Beurteilung des Mitverschuldens. Die Rechtsprechung im Amtshaftungsrecht ist zudem nicht übermäßig berechenbar. Der Bundesgerichtshof hat aber in anderen Fällen bereits deutlich anerkannt, dass beim Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit Amtshaftungsansprüche auch dann in Betracht kommen, wenn bei vergleichbaren anderen Rechtsgütern solche Ansprüche nicht anzunehmen wären.

Erinnert sei an die Rechtsprechung zur Haftung der Gemeinden bei der rechtswidrigen Überplanung von sogenannten Altlasten.<sup>7</sup> Der Einfluss des Verfassungsartikels des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit) auf das Amtshaftungsrecht ist deshalb für den Juristen unübersehbar. Man kann zudem die Frage stellen, ob nicht der verfassungsrechtliche und amts haftungsrechtliche Ansatz im Hinblick auf Baumunfälle noch zu kurz greift. Sollte im Bereich der Straßenbauverwaltung im Hinblick auf die Problematik der Baumunfälle kein Umdenken erkennbar sein, wird man als nächstes die Frage stellen müssen, wie es eigentlich mit der strafrechtlichen Verantwortung der Verantwortlichen ist. Zu diskutieren wäre die Frage, ob nicht das systematische Planen von Verkehrstoten durch die Anpflanzung von Bäumen einen Straftatbestand nach den §§ 211 ff. StGB erfüllt.

Diejenigen, die sich gegen jegliche Versuche wehren, die Neuanlage von Alleen entlang von Landstraßen zu verhindern, finden ihre innere Rechtfertigung oft in dem Gedanken, wer gegen einen Baum fahre, sei selber schuld. Hierbei ist daran zu erinnern, dass es im Jahr in der Bundesrepublik ca. 100.000 Abkommensfälle von der Fahrbahn mit Kraftfahrzeugen gibt. Viele dieser Abkommensfälle werden sicherlich auf irgendeiner Art von Eigenverschulden beruhen. Will man aber in einem Land, das seit mehr als eintausend Jahren vom Gebot christlicher Nächstenliebe geprägt ist oder jedenfalls sein sollte, tatsächlich die Auffassung vertreten, der Fahrfehler dürfe, solange ein deutscher Baum im Spiele sei, mit dem Tode bestraft werden? Das ist keine ethische Grundlage für eine verantwortungsvolle Verkehrs- bzw. Straßenbaupolitik.

## 2. Normbestimmtheit im Verkehrsrecht

### Normbefolgung setzt Normkennt- nis voraus

Verkehrssicherheit kann es nur dann geben, wenn die Verkehrsteilnehmer verkehrsrechtliche Normen befolgen. Das Thema Normbefolgung ist vielschichtig. Es setzt jedenfalls zunächst Kenntnis der Verkehrsregeln voraus. Es handelt sich hier zwar um eine Veranstaltung des Landes Brandenburg, wir alle wissen, dass die Straßenverkehrsordnung als Bundesrechtsverordnung nicht vom Land Brandenburg zu verantworten ist. Gleichwohl ist das Straßenverkehrsrecht eine Materie, in der aufgrund intensiver Bund-Länder-Beziehungen ein vergleichsweise starker Einfluss der Länder auf die Normausgestaltung zu beobachten ist. Es kann deshalb auch in diesem Kreis festgestellt werden, dass politische Bemühungen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit oft über die Adressaten hinweggehen.

<sup>7</sup> Vgl. BGHZ 106, 323 ff.; NJW 1990, 381 ff.



Wenige Beispiele mögen genügen. Ein Beispiel für eine gut gemeinte aber wohl schlecht gemachte Regelung sind etwa die Bestimmungen der Radfahnovelle.<sup>8</sup> Die Unterscheidung von benutzungspflichtigen und nicht benutzungspflichtigen Radwegen<sup>9</sup> ist aus meiner empirischen Erfahrung an erziehungspflichtigen Eltern und für die Verkehrserziehung auch zuständigen Lehrern weitgehend vorbeigegangen. Ähnliches gilt für die Regelung über das Überholen von Schulbussen (§ 20 StVO). Das einzige, was hierdurch ausgelöst worden ist, ist eine gewisse Unsicherheit beim Überholen von Bussen, die möglicherweise verkehrssicherheitsfördernde Wirkungen haben kann, mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normklarheit aber wohl kaum vereinbar ist. Mit dem sogenannten Grünpfeil (§ 37 Abs. 2 StVO) mag man in Ostdeutschland zurecht kommen, in Westdeutschland dürfte die Kenntnis der exakten Verhaltensregeln gering sein. Dass die StVO zudem zwischen „grünem Pfeil“ und „Grünpfeil“ unterscheidet (siehe § 37 Abs. 2 StVO), dürfte nur noch absoluten StVO-Experten vertraut sein.

Komplexität des  
Straßenverkehrs-  
rechts

Es kann durchaus die Frage gestellt werden, ob der derzeitige Zustand der Straßenverkehrsordnung noch verfassungsmäßig ist. Da die Unleserlichkeit mit jeder Novelle weiter erhöht wird, wird man sich aber irgendwann daran zurück erinnern müssen, dass eine Normbefolgung nur dann erwartet werden kann, wenn Normkenntnis vorliegt. Diese Normkenntnis wird durch die Straßenverkehrsordnung nicht mehr vermittelt. Es ist deshalb ein dringendes verfassungsrechtliches Gebot, die Straßenverkehrsordnung zu entrümpeln.

Vereinfachung des  
Straßenverkehrs-  
rechts...

Wenn man irgendwo ein Gesetz braucht, das der Normadressat verstehen muss, dann im Bereich des Straßenverkehrsrechts. Dies kann aber nur gelingen, wenn man von der derzeitigen ordnungsgeberischen Grundkonzeption der Straßenverkehrsordnung abrückt. Es müsste klar getrennt werden zwischen einer Verhaltensregelung und einem Verwaltungsregelwerk, das sich vor allem an die Straßenverkehrsbehörden richtet. Für den Bürger an sich ist nur interessant, wie er sich zu verhalten hat. Wann hingegen wo welche Straßen wie eingerichtet oder ausgebaut werden, welche Schilder wann wo aufzustellen sind, ob die Gemeinden zu beteiligen sind oder gegebenenfalls Ansprüche auf die Aufstellung von Verkehrszeichen haben, diese Fragen sind wichtig, sie gehören aber in ein Gesetz, mit dem sich dann die zuständigen Verkehrsjuristen und Verkehrsplaner befassen können.

... durch Trennung  
zwischen Verhal-  
tens- und Verwal-  
tungsregelung

Dass die Straßenverkehrsordnung zu kompliziert ist, liegt im Übrigen nicht an der Dummheit der Nicht-Juristen. Die Regelungen sind in vielen Fällen so kompliziert, dass selbst Experten Fehler begehen. Der Entwurf einer Broschüre „Straßenverkehrsordnung für Zielgruppen“ belegt dies.<sup>10</sup> Trotz hochkarätiger Mitwirkender aus nahezu allen Bereichen des Verkehrsrechts sind beim Versuch, die Straßenverkehrsordnung in allgemein verständlicher Form zu formulieren, kleinere Fehler nicht ausgeblieben.

### 3. Normbefolgung

Eine Funktionsbedingung des Straßenverkehrsrechts ist die Normkenntnis der Verkehrsteilnehmer. Hinzu kommen muss jedoch die Normbefolgung. In diesem Bereich sind die faktischen Defizite noch sehr viel größer als bei der Normkenntnis. Auch dem muss in der Verkehrssicherheitspolitik entgegen gewirkt

<sup>8</sup> 24. VO zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7.8.1997 (BGBl. I S. 2028), dazu Kettler, NZV 1997, 497; Hentschel, NJW 1998, 344. Für eine stärkere Berücksichtigung von Radfahrerinteressen bei einer Novellierung der StVO Kettler, NZV 2000, 273 ff.; kritisch dazu Kramer, NZV 2000, 281 ff.

<sup>9</sup> Vgl. VwV zu § 2 StVO, II.

<sup>10</sup> Einige sachlich berechnete Kritikpunkte listet Seichenstecher, DAR 2001, 189 ff. auf.



werden. Auch insofern lassen sich Vorgaben entwickeln, die durchaus einen verfassungsrechtlichen Hintergrund haben.

Beschilderung auf  
das Erforderliche  
beschränken

Eine erste Forderung an ein schlüssiges Verkehrskonzept muss sein, dass nur das geregelt wird, was wirklich geregelt werden muss. Es ist mittlerweile wohl einhellige Auffassung im Bereich Verkehrsrecht und Verkehrstechnik, dass in Deutschland zu viele Verkehrszeichen stehen. Je mehr Anordnungen getroffen werden, desto geringer ist jedoch die Bereitschaft, solchen Anordnungen zu folgen. Dies gilt insbesondere, wenn nicht „ehrlich“ beschildert wird. Geschwindigkeitsbeschränkungen dürfen nur dann angeordnet werden, soweit dies aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich ist.<sup>11</sup> Dies bedeutet, dass es erforderlich sein muss, dass nicht mehr als die angeordnete Geschwindigkeit gefahren wird. Bereits auf der Grundlage der Straßenverkehrsordnung ist es rechtswidrig, eine niedrigere Geschwindigkeit als eigentlich erforderlich anzuordnen, in der Erwartung, dass sich die meisten Verkehrsteilnehmer doch nur dergestalt an die Anordnung halten, dass sie 20 Stundenkilometer schneller fahren. Auf diese Weise untergräbt man selbst den Normbefolgungswillen, auf den jede Rechtsordnung oder jede Teilrechtsordnung wie die Straßenverkehrsordnung angewiesen ist.

Situationsange-  
messene Ver-  
kehrsüberwachung

Es sollte somit nicht mehr als nötig und es sollte ehrlich beschildert werden. Soweit diese Grundbedingungen eingehalten werden, ist nichts dagegen einzuwenden, dass die Normbefolgung überprüft wird. Auch hier muss man jedoch vom Staat Redlichkeit erwarten. Dem Rechtsempfinden der Bevölkerung wird schwerer Schaden zugefügt, wenn der Eindruck entsteht, man kontrolliere aus fiskalischen und nicht aus Verkehrssicherheitsgründen. Das Diktat des Geldes darf im Bereich der Verkehrssicherheit nicht die entscheidende Rolle spielen. Es ist dort zu kontrollieren, wo aus Sicherheitsgründen die Einhaltung von verkehrsrechtlichen Anordnungen im besonderen Maße sichergestellt werden muss. Insofern würde man sich von den für die Anfechtung von Bußgeldbescheiden zuständigen ordentlichen Gerichten etwas mehr Mut zur Hinterfragung verkehrsbehördlicher Anordnungen wünschen. Bisher wird vom Verkehrsteilnehmer die Befolgung von Verkehrszeichen auch dann verlangt, wenn die Anordnung sich bei verwaltungsgerichtlicher Prüfung als rechtswidrig erweist.<sup>12</sup> Dies ist letztlich eine Art von Freibrief für die Straßenverkehrsbehörden, bestehende Verkehrszeichen nicht so ganz genau darauf zu hinterfragen, ob sie noch situationsangemessen und damit rechtmäßig sind. Die Frage der Bußgeldbewehrung der Nichtbefolgung von rechtswidrigen Verkehrszeichen ist noch einmal zu stellen.

Sicherheitsgewinn  
durch feste  
Geschwindig-  
keitsüberwachung

Kontrollmaßnahmen sind einerseits nötig, um die grundsätzliche Normbefolgung im Straßenverkehrsrecht sicherzustellen. Sie sind jedoch auch ein unmittelbar wirksames Instrument zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Dies haben vor allem Untersuchungen zu festen Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen an Kreuzungen gezeigt.<sup>13</sup> Diese sogenannten Starenkästen führen zu einem erheblichen Sicherheitsgewinn in Kreuzungsbereichen. Sie sind eine kostengünstige Alternative zur Einrichtung eines Kreisverkehrsplatzes oder zu ebenfalls dem Straßenbaurecht zuzurechnenden Maßnahmen durch Schaffung einer eigenen Abbiegespur mit einer Lichtsignalanlage. Die Frage, inwieweit sogenannte feste Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen überhaupt noch zum Be-

<sup>11</sup> Vgl. auch BVerwG, DÖV 1999, 648 f., mit kritischer Anmerkung von Thubauville, VerkMitt 1999, 67.

<sup>12</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang das Problem der Erkennbarkeit von Verkehrszeichen: restriktiv BayObLGSt. 1998, 107 = NZV 1998, 386, dazu ablehnend Hentschel, NJW 1999, 686 (690); großzügiger OLG Stuttgart, VRS 95 (1998), 441; Freispruch eines Kraftfahrers wegen eines durch Zweige verdeckten Geschwindigkeitsschildes.

<sup>13</sup> Vgl. Meewes, Mobile und ortsfeste Geschwindigkeitsüberwachung, Auswirkungen auf Verhalten und Verkehrssicherheit, HUK-Verband, Mitteilungen Nr. 34, 1993.



reich der repressiven Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zu zählen sind, ist deshalb durchaus innovativ.

Aus Gründen der Verkehrssicherheit wäre es durchaus wünschenswert, „Starenkästen“ wie Lichtzeichenanlagen nach § 45 StVO anordnungsfähig zu machen. Insofern dürften jedoch kompetenzrechtliche Grenzen im Hinblick auf die Straßenverkehrsordnung erreicht sein. Im Straßenverkehrsrecht geht es um unmittelbares Verhaltenslenkungsrecht. Fragen der baulichen Ausgestaltung der Straße gehören nicht hierhin, sondern ins Straßenbaurecht. Deshalb passt ein anordnungsfähiger Starenkasten nicht in das System der Straßenverkehrsordnung. Was man jedoch feststellen kann, ist, dass diese Anlagen eine Doppelnatur haben, dass sie einerseits dem Ordnungswidrigkeitsrecht zuzuordnen sind, andererseits jedoch auch der Straßenbaulast. Insofern ist es durchaus berechtigt, den Schwerpunkt solcher Maßnahmen im Bereich der Straßenbaulast zu sehen. Dies gilt um so mehr, je deutlicher herausgestellt wird, dass Ziel dieser Anlagen die punktuelle Herabsetzung der effektiv gefahrenen Geschwindigkeit ist, nicht die Verfolgung von Normverstößen. In solchen Fällen kann man das Aufstellen solcher Anlagen als Aufgabe der Straßenbaulast verstehen, und zwar mit allen juristischen Konsequenzen, die sich hieraus ergeben. Dies beginnt mit der Zuständigkeit der Straßenbaulastträger für die Bedienung der Anlagen (allerdings nicht für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten) und reicht bis zur grundsätzlichen Finanzierungsverantwortung des Bundes für die Finanzierung solcher Anlagen im Verlauf von Bundesfernstraßen.

„Starenkästen“ –  
zwischen Straßen-  
verkehrs- und  
Straßenbaurecht

### Schlussbemerkung

Verkehrssicherheit ist eine ständige Herausforderung für Verkehrstechniker, Verkehrsplaner und Verkehrsjuristen. Erhaltung und Verbesserung des Mobilitätsstandards und Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit sind die wesentlichen Ziele, die es auch aus verfassungsrechtlichen Gründen zu verfolgen gilt. In Brandenburg befindet man sich in vielen Punkten auf einem guten Weg. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann nur dazu ermuntert werden, die erfolgreichen Ansätze des letzten Jahrzehnts fortzuführen.